

**JURNAL**  
**KENDALA DINAS PERHUBUNGAN DALAM MENGAWASI DAN MEMBERI**  
**PEMBINAAN BAGI PENGELOLA PARKIR UNTUK MENCEGAH**  
**PENGUNAAN KLAUSULA EKSONERASI PADA KARCIS PARKIR**  
**(Studi Di Dinas Perhubungan Kota Malang)**

**ARTIKEL ILMIAH**  
**Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat**  
**Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan**  
**Dalam Ilmu Hukum**

**Oleh:**  
**RACHMANTO SATUHU**  
**NIM. 0610110157**



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**  
**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**MALANG**  
**2013**

**LEMBAR PERSETUJUAN**

**Judul Artikel : Kendala Dinas Perhubungan Dalam Mengawasi Dan Memberi Pembinaan Bagi Pengelola Parkir Untuk Mencegah Penggunaan Klausula Eksonerasi Pada Karcis Parkir (Studi Di Dinas Perhubungan Kota Malang)**

**Identitas Penulis**

**Nama : Rachmanto Satuhu**  
**Nim : 0610110157**  
**Konsentrasi : Hukum Perdata Bisnis**

Disetujui pada tanggal: Juni 2013

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Siti Hamidah SH.MM  
NIP. 19660622 199002 2 001

Djumikasih SH.Mhum  
NIP. 19721130 199802 2 001

Mengetahui  
Kepala Bagian Hukum Perdata

Siti Hamidah SH.MM  
NIP. 19660622 199002 2 001

## ABSTRAKSI

**Rachmanto Satuhu, Hukum Perdata Bisnis, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Juni 2013, *Kendala Dinas Perhubungan Dalam Mengawasi Dan Memberi Pembinaan Bagi Pengelola Parkir Untuk Mencegah Penggunaan Klausula Eksonerasi Pada Karcis Parkir*, Siti Hamidah SH.MM; Djumikasih SH.Mhum.**

The research aims to researching on the issue of using the exoneration clause in parking tickets. The use of exoneration is prohibited by law, especially the Consumer Protection Act. As for the Malang region in particular existing law No. 4 of 2009 on the Management of the parking place that requires managers or the parking attendant to take full responsibility for the vehicle in the parking lot. therefore conducted research on the obstacles and what efforts have been made by the Department of Transportation as the agency that is authorized to conduct supervision and guidance to the management of the park in order to know the solution and start solving problems.

The types of research used is an empirical juridical and sociological juridical methods to analyze the application of a rule to its implementation in the community. Basic legislation used is Law No. 8 of 1999 on Consumer Protection, especially regarding the rules on the prohibition of the use of exoneration clauses in business activities. The sources of data used is the Department of Transportation in Malang and some other related sources. The method used to obtain information using an guided interview and direct observation.

The results of the research contains a conclusion that the Department of Transportation has made the prevention of the use of the exoneration clause. But exoneration clause is still used in Malang because of differences in supervisory authority parking management.

**Keyword:** transportation departments, exoneration, parking management, parking tickets,

Penelitian ini bertujuan untuk meneliti tentang masalah penggunaan klausula eksonerasi pada karcis parkir. Dimana penggunaan eksonerasi adalah dilarang oleh undang-undang, terutama Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Sedangkan untuk wilayah Kota Malang pada khususnya sudah ada Perda no 4 tahun 2009 tentang Pengelolaan Tempat Parkir yang juga mewajibkan pengelola atau petugas parkir untuk bertanggung jawab penuh atas kendaraan yang berada di tempat parkirnya. Untuk itulah kemudian dilakukan penelitian mengenai kendala dan upaya yang telah dilakukan oleh Dinas Perhubungan selaku dinas yang diberi wewenang dalam melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap pengelolaan tempat parkir agar dapat diketahui solusi dan awal pemecahan masalah.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah berjenis yuridis empiris dan menggunakan metode yuridis sosiologis dengan bertujuan untuk melihat sejauh mana penerapan suatu peraturan terhadap pelaksanaan nya di masyarakat. Dasar peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah Undang-Undang no 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen terutama mengenai peraturan tentang larangan penggunaan klausula eksonerasi dalam kegiatan usaha. sumber data yang digunakan adalah Dinas Perhubungan Kota Malang dan beberapa sumber lain yang terkait. Metode yang digunakan dalam menggali informasi adalah menggunakan pedoman wawancara dan pengamatan secara langsung.

Hasil dari penelitian ini mengandung kesimpulan bahwa Dinas Perhubungan telah melakukan pencegahan terhadap penggunaan klausula eksonerasi. Namun penerapan klausula eksonerasi masih terdapat di Kota Malang karena adanya perbedaan wewenang dalam pengawasan pengelolaan parkir.

**Kata kunci:** dinas perhubungan, eksonerasi, karcis parkir, pengelolaan parkir

## A. Pendahuluan

Kota Malang memiliki potensi ekonomi yang cukup besar, hal ini terlihat dari banyaknya usaha di bidang perdagangan, industri dan pariwisata. Industri di Kota Malang tidak hanya di dominasi oleh industri skala besar tetapi juga banyak terdapat industri skala kecil dan menengah. Dengan banyaknya area perdagangan di Kota Malang seperti banyaknya mall, ruko dan pasar, otomatis membuat kawasan yang berada di sekitarnya menjadi potensi ekonomi yang menarik, dan secara keseluruhan pusat Kota Malang menjadi daya tarik bagi pendatang untuk melakukan kegiatan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi ini tak pelak juga menimbulkan masalah-masalah pada transportasi dan pergerakan penduduknya. Dengan semakin mudahnya sarana transportasi dan mudahnya mendapatkan kendaraan pribadi, pengguna jalan raya meningkat cukup pesat. Tidak hanya penggunaan jalan raya saja, namun pemberhentian kendaraan atau tempat parkir mulai menjamur dan nyaris terkesan asal-asalan.

Prof.R.Subekti, SH menyatakan bahwa suatu perjanjian adalah suatu peristiwa dimana seseorang berjanji kepada orang lain atau di mana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal. Dari peristiwa ini timbul suatu hubungan perikatan<sup>1</sup>. Sedangkan mengenai ciri perjanjian baku yang lazim digunakan pada umumnya, menurut Abdul Kadir Muhammad<sup>2</sup> adalah:

- a. Bentuk perjanjian tertulis
- b. Format perjanjian dibakukan
- c. Syarat-syarat perjanjian ditentukan oleh pengusaha
- d. Konsumen hanya menerima atau menolak
- e. Penyelesaian sengketa melalui musyawarah atau peradilan
- f. Perjanjian baku menguntungkan pengusaha

Klausula eksonerasi adalah salah satu bentuk dari perjanjian baku yang berisi tentang pengalihan tanggung jawab. Yang seharusnya tidak diperbolehkan oleh undang-undang. Pada praktiknya, masih banyak ditemui lahan parkir yang menggunakan klausula eksonerasi yang umumnya berbunyi “segala kehilangan dan kerugian adalah resiko pemilik sendiri”. Hal ini tidak sesuai dengan pasal 18 ayat 1a Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang melakukan pengalihan

---

<sup>1</sup> R.Subekti. *Pokok-Pokok Hukum Perdata, tentang Hukum Perjanjian*, PT Intermasa, Jakarta, 2000. hal. 122-126

<sup>2</sup> Abdul Kadir Muhammad. *Perjanjian Baku Dalam Praktik Perusahaan Perdagangan*. Bandung: Citra Aditya Bakti 1992 hal 6

tanggung jawab. Pada Perda Kota Malang no 4 tahun 2009 tentang pengelolaan parkir pun juga disebutkan bahwa petugas parkir bertanggung jawab atas kehilangan atau kerugian yang diderita pemilik kendaraan. Beberapa tempat yang masih menggunakan klausula eksonerasi pada karcisnya antara lain, Malang Plaza dan Ruko istana di jalan WR Soepratman, Malang.

Perbedaan pendapat penggunaan klausula eksonerasi ini terdapat pada pemahaman akan perjanjian yang berbeda antara pembuat peraturan dan pelaku usaha. Pembuat peraturan perundang-undangan menafsirkan bahwa perjanjian parkir termasuk perjanjian penitipan, dengan segala hak dan tanggung jawab nya, namun pelaku usaha lebih memilih untuk menggunakan pemahaman perjanjian parkir adalah sebuah perjanjian sewa, dimana pelaku usaha tidak menanggung kerugian yang terjadi pada barang milik penyewa. Dengan adanya perbedaan pandangan ini jelas mengakibatkan kewajiban yang berbeda terhadap pelaku usaha. Pada perjanjian penitipan, obyek yang dititipkan menjadi kewajiban penerima titipan untuk menjaga seperti barang milik sendiri. Pada penafsiran perjanjian penitipan ini, kendaraan adalah obyek utama yang menjadi pokok perjanjian. Sedangkan dalam penafsiran perjanjian sewa, pelaku usaha menganggap obyek pada perjanjian ini adalah lahan parkir. Sehingga kerugian terhadap benda apapun yang berada diatas lahan parkir adalah tanggung jawab penyewa lahan sendiri. Namun penafsiran ini tidak didukung oleh undang-undang, dalam beberapa kasus terjadinya kerugian atas kendaraan yang diparkirkan, pengadilan selalu memenangkan konsumen pengguna parkir.

Dalam menangani masalah ini, Kota Malang memiliki suatu badan yang bekerja untuk mengawasi dan membina masalah-masalah yang terjadi di jalan raya serta masalah perhubungan lainnya seperti transportasi, lembaga tersebut adalah Dinas Perhubungan Kota Malang yang bertempat di Jalan Raden Intan Arjosari Malang. Sesuai dengan tugasnya yang telah disebutkan dalam Perda Kota Malang no 5 tahun 2004 dan Peraturan WaliKota Malang no 55 tahun 2008 tentang Uraian Tugas Pokok Fungsi dan Tata Kerja Dinas Perhubungan Kota Malang, Dinas Perhubungan mempunyai tugas untuk mengawasi dan membina kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan transportasi dan perhubungan yang terjadi di wilayah Kota Malang. Tidak hanya itu, Dinas Perhubungan juga mempunyai tugas dalam mengawasi ketertiban masalah parkir daerah, sesuai dengan pasal 18 Perda no 4 tahun 2009 tentang Pengelolaan Tempat Parkir. Dalam hal

ini kewenangan sebenarnya ada di kepala daerah yaitu Wali Kota Malang<sup>3</sup>, namun dengan adanya otonomi daerah, wewenang yang terkait dapat dilimpahkan pelaksanaannya kepada lembaga-lembaga terkait, dalam hal ini adalah Dinas Perhubungan. Serta pasal 2 dan 24 Perwali no 55 tahun 2008 tentang Uraian Tugas Pokok Fungsi dan Tata Kerja Dinas Perhubungan Kota Malang

Masalah yang hendak disoroti dalam penelitian ini adalah kendala dan upaya Dinas Perhubungan dalam mengawasi dan memberikan pembinaan untuk mencegah penggunaan klausula eksonerasi atau pengalihan tanggung jawab dari pelaku usaha kepada konsumen. Penggunaan klausula eksonerasi sudah dilarang penggunaannya dalam pasal 8 ayat 1a UUPK dan pada pasal 19 dan 22 Perda Kota Malang no 4 tahun 2009 tentang Pengelolaan Tempat Parkir ditentukan bahwa tanggung jawab terhadap kendaraan adalah tanggung jawab petugas parkir, sehingga otomatis penggunaan klausula eksonerasi adalah bertentangan dengan peraturan tersebut namun dalam praktiknya klausula eksonerasi atau perjanjian pengalihan tanggung jawab masih banyak digunakan oleh pelaku usaha parkir

## **B. Rumusan Masalah**

1. Apa kendala yang dihadapi Dinas Perhubungan dalam mengawasi dan memberi pembinaan kepada pengelola parkir untuk mencegah penggunaan klausula eksonerasi pada karcis parkir?
2. Apa upaya yang telah dilakukan Dinas Perhubungan Kota Malang dalam mengatasi kendala dalam mencegah penggunaan klausula eksonerasi yang terdapat pada karcis parkir?

## **C. Metode Penelitian**

Penelitian ini adalah jenis penelitian yuridis empiris yang bertujuan untuk mengetahui sejauh manakah berlakunya hukum di masyarakat. Sedangkan metode pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis, pendekatan yuridis sosiologis adalah suatu pendekatan yang mengkaji persepsi dan perilaku hukum

---

<sup>3</sup> Pasal 18 perda no 4 tahun 2009

(a) Pembinaan dan pengawasan atas kegiatan tempat parkir umum dan/atau tempat parkir khusus dilakukan oleh Walikota atau Pejabat yang ditunjuk.

(b) Dalam upaya pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Walikota atau Pejabat yang ditunjuk memberikan bimbingan dan petunjuk baik teknis maupun operasional

orang manusia dan badan hukum dan masyarakat serta efektifitas berlakunya hukum positif di masyarakat<sup>4</sup>. Karena hingga saat ini masalah penggunaan klausula eksonerasi yang telah dilarang oleh undang-undang yaitu pada pasal 18 ayat 1a Undang-Undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan pasal 21 Perda Kota Malang nomor 4 tahun 2009 tentang Pengelolaan tempat Parkir, masih terdapat di beberapa lokasi parkir di wilayah Kota Malang. Peneliti menggunakan teknik *purposive sampling* dalam melakukan teknik pengambilan data yaitu dipilih secara subyektif dari pihak peneliti karena dianggap yang berkaitan langsung atau mengetahui dengan masalah yang hendak diteliti yaitu tentang penggunaan klausula eksonerasi pada karcis parkir. Analisis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis yaitu dengan menggambarkan keadaan-keadaan dari objek yang diteliti kemudian terhadap permasalahan yang timbul ditinjau berdasarkan peraturan yang berlaku. Sehingga didapat kesimpulan terhadap permasalahan yang sedang diteliti dan juga menjadi pemecahan dari masalah tersebut.

#### **D. Pembahasan**

##### **1. Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Dinas Perhubungan Dalam Mengawasi dan Memberi Pembinaan Terhadap Pelaku Usaha Parkir Yang Masih Menggunakan Klausula Eksonerasi**

Dinas Perhubungan dalam menjalankan tugasnya menggunakan pedoman yang berupa Perda Kota Malang no 4 tahun 2009 tentang Pengelolaan Tempat Parkir dan Peraturan Walikota Malang no 55 tahun 2008 tentang Uraian Tugas Pokok Dan Fungsi Dinas Perhubungan. Dalam tugasnya yang terkait dengan masalah pengawasan dan pembinaan pengelolaan parkir ada pada pasal 18 Perda Kota Malang no 4 tahun 2009 tentang Pengelolaan Tempat Parkir dan pasal 24 J dan K Peraturan Walikota Malang no 55 tahun 2008 tentang Uraian Tugas Pokok Dan Fungsi Dinas Perhubungan. Dalam menjalankan tugasnya Dinas Perhubungan Kota Malang memiliki beberapa bagian yang memiliki tugas berbeda. Dalam hal pengaturan masalah parkir adalah tugas dari bagian perparkiran.

Yang dilakukan Dinas Perhubungan untuk menjalankan tugasnya mengawasi pengelolaan tempat parkir, Dinas Perhubungan melakukan pengawasan langsung secara rutin dan khusus. Pengawasan rutin adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara

---

<sup>4</sup> Herman Suryokumoro dkk, *Pedoman penulisan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*, 2009 hlm. 3

melakukan pengecekan langsung terhadap beberapa area parkir dalam suatu wilayah. Karena terbatasnya jumlah personel maka tidak dapat dilakukan pengawasan terhadap seluruh area sekaligus. Pengecekan dilakukan antara lain untuk melihat apakah pengelola parkir sudah menggunakan ketentuan yang sesuai dengan apa yang telah diberikan oleh Dinas Perhubungan dan melakukan pengelolaan sesuai dengan ketentuan yang ada dalam perda. Pengawasan terhadap pengelolaan parkir tidak hanya dilakukan oleh anggota Dinas Perhubungan saja, namun dibantu oleh beberapa petugas yang dinamakan juru pungut retribusi<sup>5</sup>. Karena jumlah anggota Dinas Perhubungan yang melakukan pengawasan sendiri hanya sekitar 3-4 orang maka bantuan dari petugas atau juru pungut yang berjumlah 15 orang setiap harinya sangat membantu dalam melakukan pengawasan sekaligus penarikan retribusi yang dilakukan setiap hari. Sedangkan pengawasan khusus adalah pengawasan yang dilakukan terhadap pengelola parkir yang dilaporkan kepada Dinas Perhubungan karena melakukan suatu pelanggaran, laporan tersebut bisa berasal dari pengaduan masyarakat atau laporan dari petugas Dinas Perhubungan sendiri.

Dalam hal melakukan pembinaan, Dinas Perhubungan memberikan beberapa petunjuk teknis dan operasional kepada juru parkir atau pengelola parkir yang resmi terdaftar pada Dinas Perhubungan. Petunjuk teknis yang dimaksud antara lain, menggunakan atribut resmi, menggunakan karcis resmi (yang didalamnya tidak terdapat klausula eksonerasi) dan menggunakan identitas resmi. Pengarahan di bidang operasional yang dimaksud antara lain, penataan parkir, penggunaan lahan parkir sesuai ketentuan dan tidak melanggar batas wilayah tempat parkir. Kemudian Dinas Perhubungan juga bekerja sama dengan kepolisian untuk melakukan pengarahan secara langsung kepada petugas-petugas parkir untuk menghadapi suatu acara yang sifatnya mendadak, untuk berkoordinasi melakukan pengamanan bersama. Untuk meningkatkan kesadaran petugas parkir dalam binaannya, Dinas Perhubungan juga melakukan sosialisasi perda kepada petugas-petugas parkir yang umumnya tidak mengetahui dan belum mengetahui apa-apa saja yang diperbolehkan dan tidak diperbolehkan dalam pengelolaan parkir

## **2. Kendala Yang Dialami Dinas Perhubungan Dalam Mencegah Penggunaan Klausula Eksonerasi Pada Karcis Parkir**

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, Dinas Perhubungan mempunyai kewenangan untuk mengawasi dan memberikan pembinaan kepada pengelola parkir. Hal

---

<sup>5</sup> Hasil wawancara dengan Soni Purwanto, staf bidang perparkiran Dinas Perhubungan, Juni 2013



ini tertuang dalam Peraturan Walikota Malang no 55 tahun 2008 tentang Uraian Tugas dan Fungsi Pokok Dinas Perhubungan pada pasal 24 yang mengatur tentang tugas pokok bagian perparkiran. Namun dalam pelaksanaan tugasnya, Dinas Perhubungan mengalami beberapa kendala terutama dalam mengatasi penggunaan klausula eksonerasi. Klausula eksonerasi yang dimaksud adalah penggunaan kalimat atau pernyataan sepihak dari penyedia jasa parkir yang menolak bertanggung jawab akan kerugian yang dialami pengguna jasa parkir di area parkir yang dikelolanya. Klausula eksonerasi yang dimaksud biasanya berbunyi “segala kehilangan dan kerusakan kendaraan/perlengkapan serta barang-barang di dalamnya resiko pemilik sendiri” . Dengan adanya klausula eksonerasi ini jelas sangat merugikan konsumen yang menggunakan jasa parkir di wilayah Kota Malang dan merupakan pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Namun masih digunakan nya eksonerasi tersebut tidak lepas dari kendala-kendala yang harus dihadapi oleh Dinas Perhubungan, yang antara lain:

**a. Kendala Secara Yuridis**

Dinas Perhubungan sesuai dengan Peraturan Wali Kota Malang no 55 tahun 2008 adalah pelaksana otonomi dalam bidang perhubungan. Dalam tugas pokok dan fungsi yang dimiliki Dinas Perhubungan, disebutkan bahwa Dinas Perhubungan mempunyai tugas sebagai pengelola dan pengembang perparkiran yang berada di wilayah Kota Malang, serta mempunyai tugas sebagai penerima pengaduan masyarakat di bidang perhubungan. Hal ini diperkuat dengan beberapa peraturan yaitu Perda Kota Malang no 4 tahun 2009 Tentang Pengelolaan Tempat Parkir. Bila ditelaah satu persatu ketentuan pasal 12 tersebut mengakibatkan wewenang Dinas Perhubungan dalam mengawasi kegiatan parkir di gedung pusat perbelanjaan dan tempat-tempat kegiatan usaha lainnya menjadi terbatas. Sehingga pengawasan terhadap kegiatan parkir di area tersebut bukan lagi tanggung jawab Dinas Perhubungan. Hal ini juga berkaitan dengan perbedaan penentuan antara penggunaan retribusi parkir dengan pajak parkir. Sehingga kegiatan parkir pada area milik pemda dengan area milik swasta atau perorangan menjadi berbeda. Penarikan iuran parkir pada area pemda disebut retribusi sedangkan parkir yang menyatu pada area kegiatan usaha dimasukan / menyatu dengan pajak<sup>6</sup>. Hal ini membuat kewenangan Dinas Perhubungan selaku dinas yang ditunjuk untuk mengawasi kegiatan parkir menjadi terbatas. Padahal Dinas

---

<sup>6</sup> Hasil wawancara dengan Soni Purwanto, Staf Bagian Perparkiran Dinas Perhubungan Kota Malang, April 2013

Perhubungan di daerah lain seperti Kabupaten Sidoarjo memiliki kewenangan total dalam bidang parkir tidak terbatas wilayah seperti di Kota Malang<sup>7</sup>.

Dinas Perhubungan Kota Malang sendiri sebenarnya memiliki wewenang untuk melakukan pembinaan terhadap parkir yang dikelola swasta seperti dalam pasal 24 k Perwali no 55 tahun 2008, namun pada kenyataannya Dinas Perhubungan tidak dapat melakukan tindakan terhadap kebijakan pengelola parkir yang masih menggunakan klausula eksonerasi dengan alasan bahwa wewenang pengelolaan parkir swasta adalah wilayah dari Dinas Pendapatan Daerah. Namun setelah dilakukan penelitian bahwa Dinas Pendapatan Daerah pun ternyata tidak mempunyai kewenangan untuk mengatur kegiatan parkir. Karena Dinas Pendapatan hanya fokus kepada masalah penerimaan pajak daerah. Berbeda dengan Dinas Perhubungan yang menggunakan perda no 4 tahun 2009 sebagai pedoman tugas pokoknya<sup>8</sup>, Dinas Pendapatan menggunakan perda no 16 tahun 2010 tentang Pajak Daerah sebagai pedoman dalam menjalankan fungsinya yang berkaitan dengan perpajakan. Dalam hal ini Dinas Pendapatan hanya menentukan mana yang terkait dengan pajak parkir atau retribusi parkir. Dinas Pendapatan menggunakan pasal 49 perda no 16 tahun 2010 dalam membedakan aturan pajak parkir dengan retribusi parkir tersebut. Dinas Pendapatan dengan berdasar pada perda no 16 tahun 2010 tersebut hanya menjalankan pemungutan pajak, dan tidak melakukan pengaturan terhadap kegiatan parkir. Dengan adanya perbedaan kewenangan ini maka Dinas Perhubungan yang mempunyai tugas untuk melakukan pengawasan terhadap kegiatan parkir menjadi tidak maksimal dalam menegakkan aturan yang telah disebutkan dalam Perda Kota Malang no 4 tahun 2004 khususnya pada bagian mengawasi pertanggung jawaban petugas parkir terhadap pengguna jasa parkir.

## **b. Kendala non Yuridis**

### **1) Kurangnya Jumlah Pegawai Dinas Perhubungan**

Seperti yang sudah diketahui bahwa wilayah Kota Malang sangat luas dan area yang digunakan sebagai tempat parkir sangat banyak, sehingga tidak memungkinkan petugas untuk selalu mengawasi seluruh area dalam waktu bersamaan. Hal ini juga terhambat akibat jumlah petugas yang tidak memadai.

<sup>7</sup> Hasil wawancara dengan Moh Bandi, Staf Bagian Perparkiran Dinas Perhubungan Kota Malang, April 2013

<sup>8</sup> Hasil wawancara dengan Herdian, Staf bagian umum Dinas Pendapatan Daerah Kota Malang

Jumlah petugas yang bertugas untuk mengawasi pada saat ini hanya terdapat 3-4 orang. Dengan tidak cukupnya jumlah petugas yang dimiliki Dinas Perhubungan maka pengawasan terhadap seluruh area parkir binaan Dinas Perhubungan menjadi kurang maksimal. Sedangkan untuk memperbanyak petugas tentu saja membutuhkan anggaran yang lebih besar lagi. Karena jika terjadi pertambahan jumlah petugas tentu harus dibarengi dengan jumlah sarana atau alat-alat pendukung sehingga membuat Dinas Perhubungan membutuhkan anggaran yang semakin banyak<sup>9</sup>.

## **2) Lemahnya Kesadaran Masyarakat akan Hukum**

Penegakan aturan oleh aparat tentu saja harus didukung dengan kesadaran masyarakat untuk melakukan koreksi apabila menemukan pelanggaran-pelanggaran hukum. Dengan partisipasi masyarakat tentu petugas atau aparat yang berwenang akan lebih mudah dalam menjalankan tugasnya. Begitupun dengan kendala yang dimiliki Dinas Perhubungan terkait dengan kurangnya jumlah petugas yang dimiliki. Masyarakat diharapkan membantu dengan memberi pelaporan bila menemui pelanggaran yang terjadi. Disinilah yang menjadi kendala, yaitu bahwa masyarakat lebih bersikap untuk tidak peduli karena pelanggaran yang terjadi dianggap sepele. Misalnya penggunaan klausula eksonerasi, kerusakan di tempat parkir, tidak diberikannya bukti parkir dan pemungutan retribusi parkir yang diatas ketentuan. Pengguna jasa parkir pada umumnya tidak begitu peduli dengan hal-hal yang dianggap kecil seperti itu. Sehingga pelanggaran terhadap peraturan tentang pengelolaan tempat parkir tidak dapat diproses dengan cepat oleh petugas dari Dinas Perhubungan. Hal lain yang menghambat akan kesadaran masyarakat untuk melakukan pelaporan adalah rumitnya alur yang harus dilalui untuk melakukan pelaporan. Untuk melakukan pelaporan terhadap pelanggaran peraturan terhadap pengelolaan tempat parkir masyarakat diharuskan melakukan pelaporan terlebih dahulu ke pihak kepolisian, kemudian diteruskan kepada Dinas Perhubungan selaku petugas yang berwenang melakukan tindakan kepada petugas parkir yang dianggap melanggar

---

<sup>9</sup> Hasil wawancara dengan Soni Purwanto dan Moh Bandi, staf bagian perparkiran Dinas Perhubungan Kota Malang. April 2013

ketentuan peraturan<sup>10</sup>. Hal lain yang membuat kurangnya kepedulian masyarakat tersebut juga berasal dari pertimbangan untung rugi yang dilakukan masyarakat yang hendak melakukan pelaporan. Misalnya, apabila pengguna jasa parkir tidak mengalami kerusakan atau kehilangan pada kendaraan yang diparkirnya, maka pengguna jasa parkir lebih memilih untuk tidak mempersoalkan klausula eksonerasi yang terdapat pada karcis parkir. Dan umumnya pengguna baru menyadari saat terjadi kasus kerugian yang dialami. Seperti juga pada kasus tidak diberikannya karcis parkir sebagai tanda bukti dan pemungutan tarif parkir yang dinaikan secara sepihak oleh petugas parkir, pengguna jasa lebih memilih untuk tidak mempermasalahkan karena kerugian yang ditanggung hanya sebatas nominal Rp 1000,-. Sehingga bila dibandingkan untuk membuat laporan yang tentu memakan jumlah uang yang lebih banyak membuat para pengguna atau masyarakat enggan melakukan pelaporan terhadap pelanggaran yang dianggap tidak merugikan terlalu besar seperti itu.

Kesadaran pengelola parkir akan hukum juga masih lemah, hal ini terlihat dari masih adanya penggunaan klausula eksonerasi seperti yang telah dilarang dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Ketidaktahuan akan hukum masih menjadi alasan pengelola parkir di Kota Malang. Padahal aturan mengenai tanggung jawab pengelola parkir sudah tertulis pada Perda Kota Malang no 4 tahun 2009 tentang Pengelolaan Tempat Parkir. Dengan alasan bahwa penjagaan terhadap area parkir yang maksimal dan nyaris tidak adanya kasus kehilangan kendaraan menjadi alasan juga mengapa masih dicantumkannya klausula eksonerasi, karena pengelola menganggap bila dibawah pengawasan yang ketat tidak mungkin terjadi kehilangan dan apabila terjadi, itu adalah keteledoran pengguna parkir sendiri, misalnya tidak menggunakan kunci stang dan pengaman lain. Dan pengelola hanya menanggung penggantian 50% saja<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Hasil wawancara dengan Soni Purwanto, staf bagian perparkiran Dinas Perhubungan Kota Malang. April 2013

<sup>11</sup> Hasil wawancara dengan Hari, pengelola parkir Ruko Istana jalan WR Soepratman Malang, Juni 2013

### **3. Upaya Yang Telah Dilakukan Dinas Perhubungan Kota Malang Dalam Mengatasi Kendala Penggunaan Klausula Eksonerasi**

#### **a. Upaya Untuk Kendala Secara Yuridis**

Masih terjadinya kasus penggunaan klausula eksonerasi pada karcis parkir tidak lepas dari adanya perbedaan wewenang yang dimiliki oleh dinas-dinas di Kota Malang. Perbedaan wewenang mengakibatkan adanya pembatasan terhadap Dinas Perhubungan untuk menjalankan tugasnya untuk membina pengelola parkir. Pembatasan yang dimaksud adalah, bahwa Dinas Perhubungan hanya dapat melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap area parkir yang hanya dimiliki dan dikelola oleh pemerintah kota. Sedangkan pada area yang dikelola oleh swasta dibawah oleh Dinas Pendapatan daerah, meskipun Dinas Pendapatan daerah pun tidak mempunyai tugas untuk melakukan pengawasan terhadap kebijakan yang dibuat masing-masing pengelola parkir, dengan asumsi bahwa tanggung jawab terhadap keamanan dan kenyamanan pengguna jasa parkir adalah milik pengelola parkir sehingga tidak dibuat peraturan khusus untuk melakukan pengawasan.

Dinas Perhubungan sebagai lembaga yang berada di bawah kepala daerah dalam hal ini tidak dapat melakukan hal yang bentuknya adalah membuat peraturan baru yang mengubah atau bertentangan dengan peraturan yang di atasnya yaitu peraturan daerah. Namun Dinas Perhubungan dapat mengajukan naskah rancangan perwali hanya terbatas untuk mempertegas aturan yang sudah ada, sehingga hal ini terbatas pada apa yang sudah menjadi kewenangan Dinas Perhubungan saja. Bila ternyata di dalam peraturan daerah tersebut Dinas Perhubungan tidak memiliki wewenang terhadap area parkir yang berada di wilayah pajak parkir atau ditempat yang telah ditentukan bahwa kawasan tersebut adalah wilayah dinas lain, dalam hal ini Dinas Pendapatan Daerah, maka Dinas Perhubungan tidak dapat mengajukan rancangan perwai dan terhadap pelanggaran yang terjadi di luar lingkup wewenangnya diserahkan kepada pihak kepolisian<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Hasil wawancara dengan Soni Purwanto dan Moh Bandi, staf bagian perparkiran Dinas Perhubungan Kota Malang. April 2013

## **b. Upaya untuk kendala non yuridis**

### **1) Memberikan Pembinaan Bagi Calon Petugas Parkir**

Sebelum menjadi petugas parkir resmi, seorang calon petugas parkir wajib mendaftarkan diri kepada Dinas Perhubungan. Hal ini sesuai dengan peraturan daerah no 4 tahun 2009 tentang Pengelolaan Tempat Parkir

#### **Pasal 15**

- (1) Terhadap lokasi parkir umum dan parkir khusus yang dimiliki atau dikelola oleh Pemerintah Daerah kepada setiap petugas parkir diberikan surat penunjukan sebagai petugas parkir pada petak atau lokasi parkir yang bersangkutan dan Kartu Tanda Pengenal Juru Parkir.
- (2) Setiap petugas parkir dilarang mengalihkan surat penunjukan tanpa seijin Walikota atau Pejabat yang ditunjuk.
- (3) Surat Penunjukan dan Kartu Tanda Pengenal Juru Parkir sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikeluarkan oleh Kepala Dinas Perhubungan dan dapat di perbaharui.

Dengan melakukan pendaftaran resmi ini seorang calon petugas parkir secara otomatis berada di bawah pengawasan Dinas Perhubungan. Setelah melakukan pendaftaran, calon petugas tersebut akan mendapatkan surat penunjukan dan tanda pengenal resmi. Selain itu Dinas Perhubungan dalam melakukan pemberian surat penunjukan menyertakan aturan-aturan dalam surat tersebut, sehingga penerima surat penunjukan tersebut mengetahui beberapa ketentuan dalam pengelolaan tempat parkir.

Dalam rangka melakukan pembinaan Dinas Perhubungan juga memberikan petunjuk teknis dan operasional dalam menjalankan pengelolaan tempat parkir. Petunjuk teknis yang dimaksud antara lain, pengenalan atribut resmi dan menggunakan identitas resmi. Sedangkan petunjuk operasional adalah petunjuk mengenai tatacara pengelolaan di tempat parkir, misal batas area parkir, dan tatacara penatan lahan parkir.

### **2) Memberikan Atribut Resmi Kepada Petugas Parkir**

Pemberian atribut resmi kepada petugas parkir adalah suatu bentuk perlindungan yang telah dilakukan oleh Dinas Perhubungan sebagai pengawas dalam bidang perparkiran. Atribut resmi yang diberikan antara lain karcis resmi, rompi, dan kartu tanda pengenal yang merupakan identitas resmi petugas parkir yang berada dalam binaan Dinas Perhubungan. Dalam penggunaannya petugas parkir resmi harus menggunakan rompi dan tanda

pengenal tersebut untuk menjamin keamanan dan kenyamanan pengguna jasa parkir, dan memberikan karcis parkir resmi yang tidak tertera klausula eksonerasi sebagai bentuk pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini adalah ketentuan pasal 18a Undang-undang Perlindungan Konsumen dan pasal 19 Perda no 4 tahun 2009 tentang Pengelolaan Tempat Parkir. Hal ini berbeda dengan penggunaan karcis parkir yang berada dalam wilayah pajak parkir, tidak ada lembaga atau dinas yang mengawasi penggunaan klausula eksonerasi dalam prakteknya. Sehingga masalah yang timbul dikemudian hari akan menjadi tidak mudah untuk diselesaikan. Penggunaan klausula eksonerasi dalam karcis parkir sudah dilarang dalam penggunaannya karena merugikan konsumen, hal ini sudah terlihat pada kasus yang terjadi di Jakarta. Dalam putusan pengadilan, pengelola parkir dihukum untuk membayar ganti rugi dan putusan ini diperkuat dengan putusan MA (Putusan MA No 3416/Pdt/1985) yang memperkuat pelarangan penggunaan klausula eksonerasi karena hakim MA berpendapat bahwa perjanjian parkir adalah perjanjian penitipan sehingga tidak boleh dilakukan pengalihan tanggung jawab<sup>13</sup>.

### **3) Mengawasi Kegiatan Parkir**

Dalam menjalankan tugasnya, Dinas Perhubungan melakukan pengawasan rutin terhadap area parkir dan petugas-petugas parkir yang berada dalam binaannya. Petugas pengawas melakukan kegiatan tersebut dengan cara mendatangi dan melakukan pengecekan langsung terhadap pengelolaan tempat parkir setiap harinya. Petugas selain melakukan pengawasan secara langsung pelaksanaan operasional dan teknis, juga mengevaluasi laporan dari masyarakat. Apabila ditemukan laporan mengenai pelanggaran yang terjadi pada petugas parkir atau area parkir yang berada dalam binaannya, maka Dinas Perhubungan akan mengirim petugasnya ke tempat yang dilaporkan terjadi pelanggaran. Kemudian petugas melakukan pemeriksaan kebenaran laporan tersebut, apabila benar terjadi pelanggaran maka petugas parkir yang berada atau bertugas dalam areal tersebut akan diberi sanksi awal berupa peringatan. Dan apabila pelanggaran dilakukan

---

<sup>13</sup> Hukumonline.com/Motor Hilang di Parkiran, Siapa yang Bertanggung Jawab? diakses pada 18 Februari 2013

berulang kali dan menyebabkan kerugian yang cukup besar maka petugas parkir yang bersangkutan dapat dikenai sanksi berupa pencabutan surat izin. Pelaporan terhadap pelanggaran parkir dapat dilakukan melalui Dinas Perhubungan dengan didahului membuat pelaporan di kantor kepolisian. Kemudian laporan tersebut baru akan ditindak lanjuti oleh Dinas Perhubungan untuk dilakukan pengecekan dan melakukan tindakan yang diperlukan dalam menangani laporan tersebut. Kegiatan mengawasi ini dibantu juga dengan adanya juru pungut retribusi yang melakukan pungutan setiap hari dan sekaligus membantu melakukan pengawasan terhadap pengelolaan parkir<sup>14</sup>.

#### **4) Memberi Sanksi**

Dinas Perhubungan dalam melaksanakan pengawasan dapat memberikan sanksi kepada petugas-petugas resmi yang telah terdaftar sebagai petugas parkir resmi. Sanksi yang dapat diberikan antara lain:

##### **a. Memberi peringatan**

Peringatan diberikan oleh Dinas Perhubungan terhadap petugas parkir yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan yang telah diberikan. Peringatan tersebut berupa saran untuk tidak melakukan pelanggaran ketentuan.

##### **b. Teguran**

Hal ini diberikan apabila peringatan tidak diindahkan, maka akan dilakukan teguran secara langsung secara tertulis dan tidak tertulis.

##### **c. Pencabutan surat izin**

Apabila telah diberikan peringatan dan teguran namun masih terjadi pelanggaran maka Dinas Perhubungan akan mencabut surat izin resmi petugas parkir yang dimiliki petugas yang bersangkutan. Sehingga apabila petugas tersebut masih melakukan kegiatan parkir, kegiatan tersebut dianggap illegal. Dan terjadinya kerugian atas perbuatannya sudah merupakan tindak pidana yang menjadi wewenang pihak kepolisian.

---

<sup>14</sup> Hasil wawancara dengan Soni Purwanto, staf bagian perparkiran Dinas Perhubungan Kota Malang. April 2013



## E. Penutup

### 1. Kesimpulan

- a. Dinas Perhubungan mengalami kendala baik secara yuridis maupun non yuridis yang antara lain pada kendala yuridis yaitu adanya batas kewenangan yang dimiliki oleh Dinas Perhubungan dalam menjalankan pengawasan terhadap area parkir di Kota Malang akibat adanya perbedaan antara peraturan retribusi parkir dan pajak parkir. Dimana pada area parkir yang termasuk dalam pajak parkir Dinas Perhubungan tidak dapat melakukan pengawasan dan tidak dapat membuat aturan baru untuk melakukan pengawasan. Sehingga masih terdapat permasalahan terjadinya penggunaan klausula baku pada karcis parkir terutama di tempat parkir yang dikelola oleh pihak diluar Dinas Perhubungan. Dimana hal ini adalah tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang no 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Perda Kota Malang no 4 tahun 2009 tentang Pengelolaan Tempat Parkir. Sedangkan kendala non yuridis yang dialami yaitu: kurangnya jumlah pegawai yang dapat digunakan atau petugas lapangan pada Dinas Perhubungan dan kurangnya kesadaran masyarakat untuk membantu Dinas Perhubungan dalam mengawasi pelanggaran-pelanggaran yang terjadi.
- b. Upaya yang telah dilakukan Dinas Perhubungan dalam menghadapi kendala yang terjadi adalah, secara yuridis, Dinas Perhubungan tidak dapat melakukan kegiatan diluar yang telah diatur oleh perda Kota Malang, seperti melakukan pengawasan dan memberi sanksi pada pengguna klausula eksonerasi pada karcis parkir yang terdapat pada pusat-pusat perbelanjaan. Dinas Perhubungan juga tidak dapat merubah ataupun menciptakan peraturan baru untuk melakukan hal-hal yang bukan menjadi kewenangannya. secara non yuridis, Dinas Perhubungan telah melakukan hal-hal yang dapat mengurangi bahkan menghilangkan penggunaan klausula eksonerasi pada karcis parkir. Yaitu antara lain dengan memberikan pembinaan pada calon petugas parkir, memberikan surat penunjukan resmi dan atribut resmi pada petugas parkir yang telah ditunjuk secara resmi, kemudian melakukan pengawasan rutin dengan cara memantau secara langsung dan membuka pelayanan pengaduan oleh masyarakat dan memberi sanksi kepada petugas parkir yang melakukan pelanggaran terhadap aturan yang berlaku.

## **2. Saran**

- a. Saran untuk Pemerintah Kota Malang diharapkan dapat merevisi aturan yang telah ada tentang pengelolaan tempat parkir dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Sehingga tidak terjadi kekosongan peraturan dalam mengawasi pelaksanaan kegiatan parkir di Kota Malang dan tidak ada lagi pelanggaran yang terjadi terhadap usaha penegakan perlindungan konsumen. Pemerintah Kota Malang harus memberikan kejelasan terhadap pengelolaan terhadap kegiatan parkir pada satu dinas saja supaya tidak terjadi kerancuan dalam tugas-tugas yang ada. Misalnya memberikan wewenang pengawasan terhadap seluruh area parkir kepada Dinas Perhubungan. Kemudian penambahan jumlah sumber daya manusia pada Dinas Perhubungan akan mempermudah dan memperlancar dalam tugasnya melakukan pengawasan terhadap pengelolaan tempat-tempat parkir di Kota Malang
- b. Saran untuk Dinas Perhubungan Kota Malang adalah untuk melakukan pengecekan lebih rutin lagi karena masih banyak pengelola parkir yang tidak terdaftar dan menggunakan atribut resmi secara bergantian dengan petugas yang tidak resmi. Serta memberikan karcis parkir resmi dengan jumlah yang lebih banyak mengingat jumlah pengguna jasa parkir melebihi dari karcis resmi yang diberikan.
- c. Saran untuk masyarakat, konsumen atau pengguna jasa parkir adalah supaya lebih memperhatikan penggunaan ketentuan-ketentuan yang dibuat oleh pelaku usaha parkir atau pengelola parkir yang dapat merugikan pengguna jasa parkir, seperti adanya penggunaan klausula eksonerasi. Dan berperan aktif ikut melakukan kontrol terhadap pengelolaan-pengelolaan parkir yang dianggap tidak layak. Dengan cara melaporkan kejadian-kejadian yang dianggap merugikan kepada dinas terkait agar kendala yang dialami semakin cepat diatasi

## Daftar Pustaka

Herman Suryokumoro dkk, 2009, *Pedoman penulisan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*

Muhammad, Abdulkadir, 1992, *Perjanjian Baku Dalam Praktik Perusahaan Perdagangan*, Bandung:Citra Aditya Bakti

Subekti, 2000, *Pokok-Pokok Hukum Perdata, Tentang Hukum Perjanjian*, PT Internusa, Jakarta

## Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Perda Kota Malang nomor 4 tahun 2009 tentang Pengelolaan tempat Parkir

Perda Kota Malang nomor 16 tahun 2010 tentang Pajak Daerah

Perda Kota Malang nomor 5 tahun 2004 tentang Pembentukan Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi Dan Struktur Organisasi Dinas Daerah Sebagai Unsur Pelaksana Pemerintah Kota Malang

Surat Keputusan WaliKota Malang nomor 55 tahun 2008 tentang Uraian Tugas Pokok Fungsi dan Tata Kerja Dinas Perhubungan Kota Malang

## Website

<http://malangkota.go.id>

<http://perhubungan.malangkota.go.id>

<http://pendapatan.malangkota.go.id>

<http://hukumonline.com>